SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 9 minutos.)

- La Comisión de Medio Ambiente del Senado tiene el agrado de recibir en la tarde de hoy al señor Subsecretario de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a quien habíamos convocado en la última sesión a la que asistió, con la finalidad de seguir conversando sobre el proyecto de ley de protección contra la contaminación acústica.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En la tarde de hoy, hemos concurrido acompañados por el Director Interino Nacional de Medio Ambiente, el licenciado Cantón, y por la arquitecta Cecilia Márquez, quien trabajó en el texto remitido en la anterior Administración y que está a consideración de esta Comisión. Como se recordará, habíamos pedido un plazo para analizar nuevamente el texto y así traer una opinión más estudiada del tema.

En primer lugar, haremos alguna consideración general para, posteriormente, exponer algunas ideas respecto del articulado.

Antes que nada, debemos responder a una pregunta fundamental: ¿necesitamos legislación? A ello contestamos afirmativamente; creemos que debería legislarse sobre el tema. La segunda pregunta es si estamos enteramente de acuerdo, en la actual Administración y con las autoridades de hoy, con el texto que se ha presentado. A esto decimos que no, porque creemos que el texto merece algunos ajustes que surgen de la lectura de la ley general de protección del medio ambiente.

Por ejemplo, entendemos que el texto aparece como algo excesivo. La redacción es demasiado larga y se justifica en su dimensión por la inexistencia de otras normas en el momento en que fue remitida.

Por otro lado, yendo al análisis concreto del articulado, vemos que el proyecto de ley comienza con una serie de disposiciones tendientes a definir un conjunto de aspectos que figuran en el Capítulo I. Creemos que dichas definiciones no tendrían que estar necesariamente en la ley y vamos a decir por qué. Entendemos que ello no es necesario, lo que no quiere decir que sea una cuestión de principios ni que vaya a ocurrir un problema fundamental si no corregimos ese aspecto. Sin embargo, luego del marco conferido por la ley general de protección ambiental a la normativa sobre medio ambiente, parece concluirse que la contaminación ambiental es una más y el impacto negativo también es uno más, por lo que no veríamos como indispensable hoy tratar de hacer una definición específica del ruido. De todas maneras, sí hemos dicho que un texto sobre contaminación acústica sería conveniente y no estaría de más que contenga algunas definiciones a propósito de la aplicación del texto de que se trate. En realidad, no somos partidarios de una excesiva tendencia a la definición de los impactos en las diferentes normas sectoriales porque ello puede complicar lo que está claramente expresado en las normas generales, y a la gestión ambiental y a su aplicación tal vez le sirva más contar con esos conceptos.

Esta sería la observación que tenemos sobre el Capítulo I.

En lo que tiene que ver con el Capítulo II, "Ambito de Aplicación", hemos recibido por parte de algunos técnicos del Ministerio la siguiente observación. En el artículo 5º se expresa: "Las disposiciones de esta ley serán aplicables al ruido existente en el ambiente exterior o en el interior de edificaciones, que pueda afectar a las personas en su salud, tranquilidad o intimidad, así como al medio ambiente". Algunos técnicos han indicado que esa referencia al "interior de las edificaciones" estaría convocando al Ministerio y a la autoridad pública -sobre todo por el régimen de competencia que después se articula- a una excesiva intromisión en ambientes de vecindad, lo que puede ser exagerado para los mismos.

Concretamente, en un fax que nos remitió el doctor Cousillas, expresa que según la distribución de competencias que el proyecto trae, se haría competente al Ministerio en cuestiones no solamente locales sino, además, meramente vecinales y domésticas, asignándole también funciones de control y sanción, lo que no parece en absoluto compatible con los cometidos ambientales de la Secretaría de Estado. A esto debemos agregar que en este caso no estaríamos tanto en la órbita del Ministerio sino que, además, asignaríamos competencias a la Prefectura o a la Policía para actuar en la materia.

Este es un punto delicado que destaco, porque estamos presos de dos valores: primero, porque obviamente cualquier ley de contaminación acústica pretende transformarse en instrumento para velar por el sosiego de las poblaciones, por el derecho al silencio y a la tranquilidad que aun, en las condiciones de la vida urbana, habrá que asegurarle a la ciudadanía y, por otra parte, está ese otro elemento que habrá que poner a consideración, con respecto a la forma eficaz en que se atribuiría a alguien una actuación con referencia al ruido en el interior de edificaciones.

Este es un punto que queda señalado, y nadie mejor que los señores Senadores para poder trasuntar el estado en que nuestra vida civilizatoria de hoy permite estas intromisiones reglamentarias del Estado.

En cuanto a las competencias, tal vez pueda simplificarse lo que tiene que ver con esa cuestión tan detallista pero, en definitiva, con la posterior autorización que a través del artículo 11 -y algunas otras normas- se le otorga a la Policía y a la Prefectura, parecería que no es demasiado inconveniente.

Por medio del artículo 8º del proyecto de ley se crea una Comisión Nacional de Contaminación Acústica, asesora e interinstitucional que, a mi entender, sí puede suprimirse enteramente porque nosotros contamos con la Comisión Técnico Asesora de Medio Ambiente, que cuenta con suficiente representatividad y un modo de actuación establecido.

En el artículo 16 aparece la creación de un Fondo especial, que estando vigente el FONAMA, Fondo Nacional de Medio Ambiente, también sería una duplicación inconveniente en la legislación actual.

En el artículo 15 del proyecto de ley debe ampliarse esa mención del aspecto sancionatorio -cuando dice que la materia se halla comprendida dentro de las Leyes Nos. 16.112 y 16.170- a la propia norma que en materia de sanción da la Ley General de

Protección del Ambiente, para que no sea cosa que de la legislación posterior a ésta se pueda inferir que se sustrae lo que en ella se estableció. Por lo tanto, no solamente limitaremos las sanciones a las multas y clausuras a establecimientos previstas en las leyes que se mencionan, sino que habrá que formular una particular referencia a los artículos 14 y 15 de la Ley General de Protección del Ambiente, que tienen un régimen sancionatorio diferente.

El artículo 22 crea el denominado "SELLO RUIDO". Aparentemente, la objeción que algunos técnicos han formulado es que podría, eventualmente, transformarse en una barrera no arancelaria al comercio exterior y, por lo tanto, no tendría una conveniencia mayor dentro del instituto.

Asimismo, además de estas críticas que hacemos al texto en procura de simplificarlo y evitar que pueda repercutir negativamente en la materia vinculada a la contaminación sonora, en todo lo que ha sido el posterior desarrollo de nuestro derecho ambiental, hemos traído algunas sugerencias específicas de nuevas redacciones o de incorporaciones a algunos artículos. Aquí se enfocan determinados problemas que, efectivamente, como administración ambiental creemos que enfrentamos y que, tal vez, le den a la norma un sentido bastante más práctico que el de esta filosofía previa que implica hacer una especie de legislación general sobre el tema ambiental, cuando ahora el mecanismo que, en definitiva, identifiquemos, una vez que el marco general ha sido suficientemente desarrollado, puede ser una ley operacional con un sentido directo a dotar de instrumentos para el hecho social -naturalmente, también ambiental- que muchas veces se genera con los ruidos innecesarios, como con los ruidos molestos que, de hecho, están normados en una legislación departamental sumamente profusa que existe en el país.

Si la señora Presidenta lo permite, le cedería la palabra al licenciado Cantón para que, junto con la ayuda de la arquitecta Márquez, exprese las sugerencias para adecuar el texto.

SEÑOR CANTON.- En el espíritu de lo que ha manifestado el doctor Gorosito, en la Dirección Nacional de Medio Ambiente hemos estado estudiando junto con otros técnicos el texto del proyecto de ley que data de 1997, lo que demandó un trabajo importante porque, como habrán observado, se convocó a personas de distintas Intendencias Departamentales para realizar una recopilación de la normativa existente a ese nivel hasta el momento. Por este motivo, se formó una Comisión que dio a luz esta iniciativa.

Indudablemente, por la experiencia diaria que hemos adquirido, advertimos que se han hecho muchos reclamos relacionados con la contaminación acústica. Se han recibido notas o llamados por parte de particulares y vecinos que, de una manera u otra, sienten que su tranquilidad se ve afectada por determinadas actividades que pueden desarrollarse generalmente en ámbitos urbanos. Esto significa que, mayormente, la concentración urbana es la que genera este tipo de actividad. No quiero redundar en información que seguramente ya tienen los señores Senadores, en cuanto a los efectos que puede causar la contaminación acústica, pero a grandes rasgos podría decir que este problema no sólo afecta a la tranquilidad y a la paz de un determinado ambiente, sino también a la salud, ocasionando trastornos de conducta de la persona involucrada.

De manera que estamos ante un caso claro de un tipo de contaminación que muchas veces es difícil evaluar, porque se ubica dentro de esos parámetros que calificamos como un poco subjetivos. Por ejemplo, sabemos que si la demanda biológica de oxígeno en el agua es cero, estamos ante un curso de agua que está deteriorado y que, si tiene cinco miligramos por litro, estaríamos ante un estándar porque tenemos referencia de que la vida acuática se puede desarrollar. En cambio, en casos como los de contaminación acústica a veces es un poco más subjetivo determinarlos. Voy a citar un caso -para que quede más claro- que siempre utilizo cuando doy mis clases en Facultad. Para los jóvenes que están dentro de un local bailable disfrutando de la música, ese sonido puede ser como el que proviene del paraíso; sin embargo, para los vecinos que están soportando ese ruido impresionante, es como estar en el infierno. Esto significa que una misma fuente emisora puede causar reacciones muy diferentes. Por lo tanto, entendemos que el tema de la contaminación acústica cruza diversas competencias del Estado, porque no se trataría sólo de un problema del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sino que también estarían involucradas las competencias municipales y aquellas autoridades que están encargadas de restablecer el orden que se ha perdido.

Como bien decía el doctor Gorosito, algunos técnicos de la DINAMA -por eso he dicho que en este tema se ha planteado una discusión- pueden decir -y me refiero concretamente al caso que aparece en el informe del señor Subsecretario- que aprobar una ley que trate cuestiones domiciliarias o de vecindad puede parecer como que se está legislando en un ámbito demasiado puntual. Sin embargo, este es el lugar puntual desde donde se hacen, yo diría, el 95% de los reclamos que se efectúan sobre contaminación acústica. Quizás no sea el Ministerio el que deba resolver este tema y tal vez sí deba fijar una política, pero alguien debe dar una respuesta a las personas afectadas.

Voy a entregar a la secretaría -para que sea repartido a los señores Senadores- algunas modificaciones y agregados que hemos hecho a determinados artículos que, de alguna manera, pueden contribuir a este proyecto de ley. Por ejemplo, presentamos un artículo 13 bis que dice: "Queda prohibido en viviendas individuales y edificios de copropiedad, el uso indebido de equipos de sonido (radios, audio, parlantes, instrumentos, etcétera), cuando constituyan una fuente de emisión sonora tal, que afecten el sonido ambiente de los vecinos próximos, y ocasionen molestias en la tranquilidad, descanso y sueño de los mismos".

¿Por qué agregamos esta normativa? Porque, por ejemplo, si estamos en una reunión discutiendo sobre un tema y nos ponen al lado una fuente emisora que invade nuestro espacio, de alguna manera, los que estamos presentes nos vemos afectados y no queremos que eso ocurra porque queremos dedicarnos a nuestra tarea. Lo mismo puede suceder en un edificio de apartamentos o en cualquier vecindario. Entendemos que para estas situaciones tiene que existir alguna norma que las regule. Sabemos que esto es algo subjetivo -es lo que sucede muchas veces en este tipo de casos, más allá de que existan algunos niveles de decibeles que pautan un grado de afectación- pero debemos tener alguna herramienta para poder intervenir en estas circunstancias.

Insisto en que podemos pensar que son cuestiones vecinales y puntuales, pero esa es la "petite histoire" que hace que después se generen los reclamos a la Administración. Puedo asegurar que no hay peor situación para un funcionario público que decirle a un ciudadano que no puede hacer nada sobre lo que está planteando y que debe ir a la Intendencia Municipal, donde quizás le digan lo mismo y la manden, por ejemplo, a la Comisaría. En definitiva, pienso que el Estado debe proteger esta situación.

En cuanto al artículo 18, que habla de un horario en particular, realizamos una pequeña redacción que dice: "En caso que desde viviendas individuales, edificios de copropiedad, establecimientos comerciales o industriales o embarcaciones se emitan ruidos de alto volumen o que perturben la tranquilidad, el sueño y/o descanso de los vecinos, la policía o la prefectura estarán en la obligación de ejercer acción inmediata para restituir la paz y silencio." El agregado propuesto que iría a continuación sería el

siguiente: "Pudiendo para tal fin, incautar la fuente emisora". ¿El problema dónde está? En realidad, el problema está en la fuente emisora. Cuando estamos frente a un determinado caso de contaminación de sonido, generalmente hay una fuente que es la que emite ese ruido molesto y muchas veces eso no se arregla con una multa. Entonces, esta sería una herramienta que nosotros juzgamos útil. Quiero agregar que en este caso nos basamos un poco en la experiencia que obtuvimos luego de aprobarse la Ley de Presupuesto de 1995. En esa oportunidad se aprobó una norma que le da facultades al Ministerio y a la Prefectura para multar o incautar a los vehículos que entran sin permiso en la faja de defensa de costas. Esa pequeña norma, que cuenta con un par de incisos en los que se fija la multa y el procedimiento, es aplicada por el Ministerio junto con la Prefectura y ha tenido bastante buen resultado desde el momento en que se aprobó hasta el presente. Esto se debió a que era una norma que permitía actuar de inmediato. Precisamente, eso es lo que nos mueve a pensar que esas facultades de acción inmediata, de alguna manera, tienden a solucionar ese problema.

Luego, viene el artículo 24, que habla de la reglamentación, sobre el cual tenemos que admitir que está redactado de una manera muy desprolija, lo que puede deberse a que quienes lo redactamos no somos abogados. Un problema que se presenta muchas veces es que las disposiciones expresan "más adelante se determinará", lo que lleva a que las leyes requieran de meses o años para su reglamentación. Entonces, puede ocurrir que cuando esas mismas personas nos llamen para quejarse, les vamos a tener que contestar que hay que esperar que se apruebe la reglamentación. El hecho de tener que dar este tipo de respuesta también es frustrante para los funcionarios.

Por este motivo pensamos que es necesario que el proyecto contenga algún artículo que permita que las medidas a adoptar entren inmediatamente en vigor.

En líneas generales esto es lo que hemos pensado respecto al proyecto de ley que nos ocupa.

Cabe aclarar que en el propio libro de normativa de contaminación acústica realizado por el Ministerio en el año 1997 se muestra que cada departamento cuenta con su propia reglamentación. Por supuesto, no podemos esperar la misma situación de contaminación acústica en una ciudad de 1:500.000 de habitantes, como Montevideo o como Punta del Este en verano, que en una de menor población, como podría ser Tacuarembó o Flores. En ese caso, cada Intendencia tendrá que adaptar la normativa a la realidad de su departamento, ya sea en lo que respecta a las disposiciones relacionadas con las casas-habitación, las calles o los establecimientos industriales. Cada uno de estos sectores tiene sus propios niveles aceptables de contaminación sonora.

Quería resaltar que cuando hablamos de contaminación acústica no estamos haciendo referencia a un tema que solamente implique a una Secretaría de Estado, sino que va más allá.

Esto es cuanto queríamos decir en esta primera exposición.

SEÑORA MARQUEZ.- Un elemento que nos parece importante es que entendemos que es necesario tener un mecanismo que permita a la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio poder actuar de aquí en adelante. Como ya se dijo antes, diariamente recibimos varios llamados, ya sea de vecinos o no, relacionados con problemáticas de tipo acústico. Entonces, ya sea a través de este proyecto de ley o de una modificación de la normativa existente, sería deseable que pudiéramos tener un mecanismo que nos permita, reitero, actuar.

SEÑOR CANTON.- Como los señores Senadores habrán podido apreciar, existe cierta división del elemento técnico del Ministerio respecto de algunos criterios y sería oportuno que se pudieran exponer con amplitud.

Comprendo que desde el punto de vista de la gestión del ambiente, cuando la Administración aparece requerida por los vecinos para intervenir, se sienta como muy necesarios determinados instrumentos. Si se revisa la normativa departamental se encuentran expresiones suficientemente genéricas como para que, sobre todo, las Intendencias se vean preocupadas por esta situación. No obstante ello, con referencia al proyecto propuesto por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, puedo decir que respecto del artículo 13 bis quedan en pie las observaciones que personalmente formulé en torno a la redacción actual del artículo 5º, así como las observaciones planteadas con relación al interior de las edificaciones. Tradicionalmente, una fuente emisora interesaba cuando se transformaba en un hecho de vecindad, es decir, cuando ocurría algo, más allá de la vida doméstica. Sin embargo , no podemos dejar de reconocer que la vida en los edificios y en los condominios hace que cualquier cosa que pase en su interior sea un hecho de vecindad y, a veces, mucho más importante de lo que puede ocurrir en un barrio entero de nuestra ciudad, en virtud de la cantidad de personas a las que engloba.

Por otra parte, si bien en estas cosas tenemos que actuar con tremendo cuidado porque no debe olvidarse lo que al respecto establece la Constitución de la República -observo al señor Senador Gargano que busca algo, precisamente, en su texto, lo cual me preocupa- de todas maneras, es cierto que muchas de las cuestiones que tienen que ver con la contaminación, se pensaron en términos muy macro y en un sentido ecosistémico global. No obstante, en lo que concierne a la necesidad ambiental, se ha llegado a tomar en cuenta situaciones que afectan incluso a los hogares. Por ejemplo, se ha planteado que en lo que tiene que ver con el aire y su contaminación, también es muy importante cómo incide en ello las contaminaciones domésticas, o sea, lo que ocurre en el ambiente interno y, más precisamente, con relación a la salud de las personas en la generación de ambientes internos sanos. Sin duda, cuando hablamos de edificios o de algunas viviendas individuales, también tiene que tenerse en cuenta el tema del ruido.

De todos modos, advierto el hecho de que habría que ajustar toda esta normativa de acuerdo a lo que impone nuestro régimen constitucional.

SEÑOR CID.- Simplemente quisiera hacer un comentario que creo que va en el mismo sentido de la búsqueda que está haciendo el señor Senador Gargano en la Constitución. Al parecer nos están pidiendo que se apruebe una ley sin reglamentación, lo cual es bastante difícil. Tal vez, para que no ocurra eso que planteaban las autoridades del Ministerio, se podría fijar un plazo de 15 días para establecer la reglamentación.

SEÑOR GARGANO.- No soy experto en esto, pero si no me equivoco existe una disposición relacionada con este tema en la Constitución.

SEÑOR CANTON.- Es el artículo 332, señor Senador.

SEÑOR GARGANO.- Tengo entendido que ese artículo habla de que se puede aplicar la ley aunque no exista la reglamentación. Concretamente, el artículo 332 dice: "Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas". Esta disposición se refiere a la Constitución, pero es una norma aplicable a toda la legislación.

De todas maneras, quería decir algo para de alguna forma dejar a un costado la preocupación del licenciado Cantón que no tiene por qué conocer esa disposición.

Me parece bueno el tratamiento que se ha hecho del tema. Es más; pienso que será necesario aprobar este proyecto de ley, aunque con modificaciones.

Considero que no está mal que el artículo 5º hable del interior de las edificaciones, porque en otras cuatro disposiciones se hace referencia a la emisión de ruidos o de sonidos dentro de los edificios. Por lo tanto, en la norma general, el ámbito de aplicación está comprendido en otros artículos. Por esa razón, creo que debe quedar así redactado.

Tengo mis dudas respecto al artículo 8º. Me parece bien no incrementar la burocracia nombrando Comisiones para todo; sin embargo, de pronto es conveniente tener un equipo especializado en el ámbito de la DINAMA, que se ocupe de este tema, porque cuando lleguen las denuncias, por ejemplo, no se va a reunir a toda la Comisión Asesora de la DINAMA para que se ocupe del caso específico.

SEÑOR CANTON.- Simplemente, para reafirmar lo que han expresado el doctor Gorosito y el señor Senador Gargano.

La Comisión Técnica Asesora (COTAMA) fue designada en la propia ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y ha sido reglamentada. Lo que ha hecho la COTAMA para atender modificaciones -sobre todo en normativas referentes al tema de calidad de agua, así como las que tienen que ver con el aire y el suelo- ha sido constituir grupos de trabajo, de estandarización, que también tienen una representatividad muy amplia, diría que de casi todos los organismos que la integran. En el caso de la contaminación acústica, se podría seguir un procedimiento similar.

La preocupación que planteaba el doctor Gorosito precisamente apuntaba a no crear una nueva Comisión, pues ya había otra en funcionamiento que podía cubrir perfectamente esa temática.

SEÑOR GARGANO.- De pronto, podríamos cambiar la redacción del artículo y mandatar que la COTAMA sea la que se ocupe del tema junto con una División especializada.

El artículo 13 bis, que es un agregado, diría que es más comprensivo.

En cuanto al artículo 15, propondría la siguiente redacción: "Declárase que la materia de la presente Ley se halla comprendida en lo previsto por el artículo 6º de la Ley Nº 16.112, de 30 de mayo de 1990, el artículo 453 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990 y la Ley Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000".

Con respecto al planteo que hace el señor Cantón en cuanto al artículo 18, debo decir que, si bien fui uno de los redactores del artículo que permite incautar los vehículos y los materiales que se usan para la tala del monte indígena, así como para el transporte de animales que afecte la subsistencia de la fauna, no sé si en este caso se puede proceder de la misma manera. Sí podemos autorizar a silenciar, mediante el auxilio de la fuerza pública, la emisión de sonido. Creo que se puede lograr el mismo objetivo sin la incautación, pero esta viola el derecho de propiedad.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En función de la redacción que acaba de proponer el señor Senador Gargano, quiero recordar que el literal E), del artículo 14, de la Ley Nº 17.283 -recién referida-, dice: "Adoptar medidas cautelares de intervención de los objetos o del producto de la actividad presuntamente ilícita y constituir secuestro administrativo si así lo considera necesario, cuando según la naturaleza de la infracción pudiera dar lugar al decomiso de los mismos".

Evidentemente, no tendríamos ninguna norma que estableciera el decomiso si no la incluimos en ninguna ley.

Leyendo detenidamente el artículo 14 (Medidas Complementarias), observo que dice: "Para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley y en las demás normas de protección del ambiente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá:", y siguen varios literales. En el literal D), se señala: "Disponer la suspensión preventiva de la actividad presuntamente peligrosa, mientras se realicen las investigaciones para constatarla o los estudios o trabajos dirigidos a analizar o impedir la contaminación o afectación ambiental". En el E), se expresa: **"**Adoptar medidas cautelares de intervención de los objetos o del producto de la actividad presuntamente ilícita y constituir secuestro administrativo si así lo considera necesario, cuando según la naturaleza de la infracción pudiera dar lugar al decomiso de los mismos".

En este caso se puede dictaminar, por la autoridad interviniente, que cese la emisión. Ahora bien; si no hubiera una norma que permitiera proceder al decomiso, no podría ponerse en práctica este artículo de incautar preventivamente las fuentes emisoras.

SEÑOR GARGANO.- La ley en general, según los casos, actúa drásticamente, esto es, incauta directamente el elemento de un hecho delictivo. En este caso, no estamos tipificando un delito, sino que hay una falta en la conducta que se ha mantenido. Por tanto, pienso que se podría ir a una concepción gradual. Por ejemplo, podría expresarse: "La policía o la prefectura estarán en la obligación de ejercer acción inmediata para restituir la paz y el silencio. Pudiendo, para tal fin, neutralizar la fuente emisora. En caso de reiteración, la autoridad podrá incautar la fuente emisora". Digo esto, a los efectos de utilizar un mecanismo gradual y así no llegar a medidas extremas.

SEÑOR BRAUSE.- Tengo mis reservas en cuanto al tema.

SEÑORA XAVIER.- Cuando inicialmente consideramos este proyecto de ley, nos preguntamos por qué razón no estaban consideradas las aeronaves o cualquier tipo de avión chico o grande, en la medida en que realmente producen ruidos molestos.

Más allá de lo necesario que pueda ser el tránsito de aviones desde el punto de vista del pasaje aéreo, también hay que tener en cuenta esas formas de comunicación electorales o comerciales nuevas a través de avionetas. Se trata de una forma más de provocar ruido que no estaba considerada.

Concretamente, deseo saber si hay algún elemento que justifique esa ausencia. Los artículos 12 y 18 originalmente se referían a todas las demás formas de creación de fuentes de emisión, pero no a una del tipo que acabo de mencionar.

SEÑOR BRAUSE.- Voy a hacer algunos comentarios respecto de este proyecto de ley.

En general, coincido con las puntualizaciones expresadas por el señor Subsecretario, doctor Gorosito. Estoy de acuerdo con él en que aquí nos enfrentamos a un proyecto de ley marco que trata de comprender materias que la Constitución reserva a los Gobiernos Departamentales. De ahí la necesidad de haber realizado la etapa anterior, que fue explicada aquí y que figura en los antecedentes, a fin de conocer la opinión de dichos Gobiernos. Por medio de este proyecto de ley, se trata de proteger de la contaminación acústica, como una ley marco, respetando las potestades de los Gobiernos Municipales.

Dentro de ese concepto global y analizando algunas disposiciones, coincido con el señor Subsecretario en cuanto al peligro de las definiciones; este es un tema general, no sólo a propósito de este proyecto de ley. En principio, parece que las definiciones tienden a aclarar y resolver problemas de interpretación en el futuro, pero tienen el peligro de que -como la norma es algo vivo, por así decirlo, y se supone que habrá de continuar en el tiempo-, tienden a restringir situaciones que se puedan crear en algún momento, mientras que su no existencia puede hacer posible que la ley se interprete luego y comprenda situaciones que no se pensaron o imaginaron en el presente. Esta es una apreciación de índole general en el mismo sentido que señalaba el señor Subsecretario, doctor Gorosito.

Asimismo, coincido con él en cuanto al riesgo de extender el alcance de estas normas al interior de las edificaciones. Al respecto, tengo dudas de si, a través de la ley, podemos estar invadiendo el ámbito de privacidad a que tienen derecho los individuos y que solamente puede ser afectado mediante una decisión judicial; en este caso, sería la autoridad administrativa sin recurrir a la orden judicial, con lo cual se estaría invadiendo lo que, a mi juicio, es un derecho esencial, que es el de la privacidad. Tampoco pretendo crear una dificultad tal que haga imposible a la Administración o al órgano administrador poder atender el problema que se plantea en la práctica. Aquí es donde tenemos que pensar en soluciones que, por un lado, no atenten contra los derechos individuales y que, por otro, sean prácticas y sirvan para proteger este otro derecho que estamos legislando, es decir, el derecho a la protección contra la contaminación acústica. En este punto vamos a tener que contar con la colaboración del doctor Gorosito, a quien sabemos experto en estos temas, para encontrar una fórmula que atienda esta situación que acabo de mencionar.

Naturalmente, esto me lleva de la mano a la propuesta del artículo 18, que mencionaba el señor Director de Medio Ambiente, en cuanto a que se le estaría otorgando facultades a la Administración para actuar en el caso que señalaba, y llegar a la consecuencia práctica de incautar la fuente emisora. Aquí caemos nuevamente en el tema de protección de los derechos individuales y el derecho al debido proceso. Finalmente, llegamos a que un derecho individual solamente puede ser restringido directamente por un mandato judicial y no por la Administración. Este tema siempre fue muy discutido en materia de Derecho Tributario, cuando se hablaba de la clausura de establecimientos. Se ha llegado a una solución intermedia, pero estamos refiriéndonos a aquellas situaciones en las que la Administración detecta la existencia de un delito o de una infracción administrativa grave. En ese caso, resulta claro. Asimismo, en el Derecho Aduanero siempre fue solucionado por la vía de la excepción, por la vía del decomiso, cuando se detectaba la existencia de un delito; me refiero a la famosa situación objetiva, tan discutida en Derecho Penal. En definitiva, si estamos ante la presencia de mercaderías que ingresaron en forma ilícita -llamémosle contrabando-, la ley le otorga al órgano administrador, por esa situación "objetiva", la facultad de proceder al decomiso o a la incautación de las mercaderías en infracción.

En el caso que estamos tratando, la situación es claramente distinta. Por lo tanto, tendríamos que analizarla con mucho cuidado para no violentar esa norma según la cual no se puede proceder, por parte de la Administración, a disponer del derecho de propiedad sin la orden judicial correspondiente.

Aclaro que estas reflexiones son una especie de borrador, dichas con el ánimo de colaborar para dar una solución a una situación que todos queremos amparar; pero debemos lograr eso sin violentar principios que están protegidos en la Constitución de la República. Por eso, me gustaría analizar más detenidamente el literal E) de la norma vigente, que fue leído por el doctor Gorosito, para ver cómo podríamos coordinarlo con esta disposición que está proyectada. Personalmente, no soy partidario de dejarla como está redactada. Finalmente, quiero hacer un comentario coadyuvante a lo ya señalado por el señor Senador Gargano, y es el de que las leyes para regir no requieren de la existencia de una reglamentación, ya que una vez que las normas son sancionadas por el Poder Legislativo y promulgadas por el Poder Ejecutivo, entran en vigencia.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En lo que tiene que ver con la inquietud manifestada por la señora Senadora Xavier en cuanto a las aeronaves, advierto que está vigente una ley que data de los años 50, que puso en vigencia en el país un Tratado internacional que expresamente prevé el ruido que causan las aeronaves. Quizás esa es la única norma nacional que tenemos en materia de ruidos y que, repito, está vinculada a un convenio de Aviación Civil internacional, creo que del año 1956.

Tal vez en la intervención del señor Senador Gargano asomó la memoria orgánica, digamos, de quien ya ha trabajado en tantas Legislaturas en materia ambiental. En la sugerencia que hacía con respecto a la reiteración, se refleja -como podrá observar el señor Senador Brause-, en definitiva, el mecanismo de las sanciones previstas en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General de Protección Ambiental.

Sin perjuicio de que podamos analizar este tema más a fondo, creo que precisamente el artículo 15 de la ley vigente de protección ambiental, en materia de sanciones, ha pensado en un sistema acumulativo de sanciones y en calificar a la reiteración como un elemento que determinaría que se pueda pasar a sanciones ulteriores. Hay algo que me interesa señalar desde el punto de vista valorativo y de la política de medio ambiente. El derecho ambiental, de acuerdo a lo que ha hecho el Parlamento en el último decenio, ha ido aproximándose cada vez más a las normas más fuertes que habilitan la sanción administrativa. Quiere decir que se ha ido en esa línea de evolución del Derecho Tributario y del Derecho Aduanero, que lleva a la sanción administrativa y a sus consecuencias. En la administración ambiental, tal vez se dan las más importantes y fuertes competencias para aplicar sanciones -todas ellas constitucionales- que existen en el Derecho uruguayo.

SEÑOR GARGANO.- Con respecto a la gradualidad que habíamos pensado, incluso el acto más grave que aquí podemos prever -que es la incautación- no implica la expropiación del material utilizado. Es decir que luego habrá que aplicar los principios generales en materia judicial y dar la intervención que corresponda, porque el incautado tiene derecho a reclamar y a ir a una instancia judicial para que se le devuelva lo que se le incautó. Quiere decir que en esto funcionan los mecanismos regulares. No sé si en este punto estamos de acuerdo con el señor Senador Brause.

SEÑOR BRAUSE.- Quiero aclarar que las sanciones administrativas son perfectamente legítimas; no estoy en contra de que la administración pueda aplicar sanciones. Lo que digo es que para aplicar algunas sanciones, se requiere de la intervención judicial. Asimismo, pienso que la disposición del derecho de propiedad no puede ser llevada a cabo sin la orden judicial. Esto no quiere decir que no se puedan buscar fórmulas como existen en la práctica en otras materias. Yo apunto a que deberíamos preservar ese equilibrio tan delicado que la Constitución de la República protege. Por cierto que tenemos que dictar normas que tutelen el interés general pero ellas, al mismo tiempo, no pueden violentar disposiciones que protegen a los derechos individuales. Aclaro que esta fórmula es muy difícil de lograr, pero es imprescindible; no querría estar sancionando normas que violaran la Constitución de la República y ello está en la misma línea de lo que propuso el señor Senador Gargano. Obviamente, la fórmula que finalmente podamos acordar es sin perjuicio, naturalmente, del derecho que tienen los individuos de acudir al Poder Judicial a reclamar lo que entiendan es suyo.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Estoy completamente de acuerdo con lo que han manifestado los miembros de la Comisión. Sin embargo, les pediría que apreciaran claramente nuestro sistema general vigente para evitar que una norma casuística retrocediera en cuestiones que hemos alcanzado a nivel general. Al respecto, me gustaría que observaran el literal C) del artículo 15 de la Ley General de Protección Ambiental, que de manera frontal, expresa: "En forma acumulativa con otras sanciones que correspondiera, cuando se trate de infracciones que no sean consideradas leves, proceder al decomiso de los objetos o del producto de la actividad ilícita, así como de los vehículos, naves, aeronaves, instrumentos y dispositivos directamente vinculados a la comisión de la infracción o al tránsito de los objetos o productos, sin que resulte relevante el titular de la propiedad de los mismos. En los casos en que por distintas razones los objetos decomisados deban ser destruidos, el infractor podrá optar por hacerlo él mismo, según indicaciones y a entera satisfacción de la Administración o dejarlo a cargo de la misma, en cuyo caso los gastos en que se incurra serán de cargo del infractor. Cuando los decomisos efectivos resulten imposibles, se procederá al decomiso ficto a valores de plaza al momento de constatarse la infracción."

Quiere decir que tenemos un sistema que debemos preservar, sin perjuicio de esmerarnos en la redacción para el caso concreto. En este sentido, vamos a pensar en algún texto que haremos llegar a la Comisión, tomando en cuenta las inquietudes expresadas en Sala.

SEÑOR CANTÓN.- Con respecto a la pregunta que hacía la señora Senadora Xavier en cuanto a las aeronaves, los funcionarios que trabajaron en la Comisión que redactó este proyecto de ley, nos manifestaron que en alguna oportunidad se planteó este tema y los ruidos que causa, pero que finalmente no quedó en el texto de esta iniciativa. No conozco en detalle las reuniones que celebró la Comisión en el año 1997, pero puedo decir que si bien hubo algunas sugerencias, finalmente no se concretaron. Pienso que podríamos considerar el tema de las aeronaves con el Ministerio de Defensa Nacional, con la información que ellos nos puedan suministrar. Tendríamos que realizar el control de la fuente; es más fácil controlar fuentes en tierra, porque son más ubicables. Al respecto, puedo decir que durante muchos años viví cerca del Aeropuerto de Carrasco y me acuerdo que de noche, los aviones de carga -que aprovechan la madrugada para salir- hacían un ruido tan impresionante que en los barrios cercanos al Aeropuerto vibraban los vidrios. Entonces, es una realidad lo que aquí se plantea.

La Ley Nº 16.466 de evaluación de impacto ambiental incluye a los aeropuertos como objeto de autorización ambiental previa. Por lo tanto, corresponde el estudio de un impacto ambiental en el caso de ensanche de pista, construcción de nuevos aeropuertos, etcétera. Ese es el antecedente más cercano que tenemos.

En el mismo sentido que el señor Subsecretario, digo que podemos ver un poco más a fondo la preocupación que ha planteado la señora Senadora Xavier.

SEÑOR GARGANO.- De acuerdo a lo que hemos conversado en la tarde de hoy, sugiero que el señor Subsecretario y sus asesores nos traigan las modificaciones en torno a los temas que hemos tratado en esta sesión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Seguramente, no sólo nos enviarán el proyecto pronto, sino que también volverán a la Comisión para culminar este trabajo.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Entonces, vamos a replantear el texto recogiendo lo que aquí se ha dicho.

Tengo una observación que se me había pasado y que ahora voy a señalar porque, de pronto, también tendrá que ser incorporada dentro de las modificaciones. En el artículo 7º se otorgan una serie de competencias al Poder Ejecutivo que parecen un poco excesivas. Por lo tanto, podrían ser otorgadas directamente al Ministerio sin que se requiriera el acto complejo de reunir al Presidente de la República con sus Ministros. Eso estaría, pues, dentro de las adecuaciones que haríamos llegar.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión agradece al señor Subsecretario y asesores su presencia en el día de hoy y queda a la espera del envío del proyecto modificado, a los efectos de seguir adelante y poder aprobarlo dentro de este año.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 18 y 16 minutos.)